

## **AUTO No. 04311**

### **“POR LA CUAL SE DECLARA LA CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA AMBIENTAL”**

#### **LA DIRECTORA DE CONTROL AMBIENTAL DE LA SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE**

En cumplimiento de lo dispuesto por el Decreto 2811 de 1974, el Decreto 01 de 1984, la Ley 99 de 1993, en concordancia con lo establecido en el Acuerdo Distrital 257 de 2006, Decreto Distrital 109 de 2009, modificado por el Decreto Distrital 175 de 2009, delegadas mediante Resolución No. 3074 de mayo 26 de 2011, y

#### **CONSIDERANDO**

##### **ANTECEDENTES**

Que mediante oficio con radicado No. 2008ER30313 del 18 de julio de 2008, el Alcalde Local de Kennedy, da traslado de la queja interpuesta por la administración (SIMA) y solicita a esta Secretaría, se realice visita técnica y se emita el respectivo concepto en relación a la denuncia por vertimientos continuos de agua con cemento, aceites y aguas residuales al Humedal de Techo, por parte de una fábrica de cemento, un parqueadero y una casa, ubicados al costado occidental del Humedal.

Que mediante Concepto Técnico No. 7092 del 31 de julio de 2007, la Dirección de Evaluación, Control y Seguimiento de la SDA, atendiendo la solicitud realizada mediante memorando No. 2007IE7343 del 31 de mayo de 2007, donde solicitan realizar visita técnica a las instalaciones de una empresa mezcladora de concretos identificada como Cementos UNO en la Avenida Ciudad de Cali No. 10 A 82, se estableció lo siguiente:

“(…)

#### **4. CONCEPTO TECNICO**

*De la visita técnica de inspección realizada el 5 de Julio de 2006 al sector del Humedal de techo específicamente a la empresa CONSTRUCCIONES DUME S.A. ubicada en la Avenida Ciudad de Cali No. 10ª – 82, atendida por la Ingeniera María José Medrano se estableció lo siguiente:*

- *Según información dada se trata de una planta de características móviles, cuya función principal es la fabricación de concreto con especificaciones técnicas móvil dosificadora de concreto que se monto en el pasado (hace aproximadamente 3 años) por parte de la empresa Construcciones DUME S.A., sin embargo, como se logro establecer en la visita la planta está comercializando el producto, razón por la cual se considera que se trata de una Planta Fija.*

*De acuerdo con lo establecido en el Decreto No. 168 de 1994 una planta móvil se instala en un sitio en el que se desarrolla un proyecto urbanístico y por lo tanto la*

Página 1 de 10

### **AUTO No. 04311**

*producción de la misma está destinada a suplir los materiales que requiere la obra en cuestión, Por lo anterior se considera necesario dar a conocer la información de este concepto a la Alcaldía Local de Kennedy para que tome las acciones requeridas 1*

*La planta se dedica a la mezcla de concreto directamente en las mixers para ser distribuida a diferentes obras fuera del predio.*

- No hay un sistema eficiente para el manejo de las aguas lluvias, las cuales se empozan en el área y drenan hacia el Humedal de Techo. Es necesario que se exija a la Sociedad Construcciones DUME SA, la suspensión inmediata de sus actividades hasta tanto no obtenga el permiso de vertimientos y adecue su actividad de acuerdo a los requerimientos del decreto 168 de 1994.*
- El inadecuado manejo de los residuos sólidos terrígenos ha traído un claro deterioro del entorno ambiental, debido principalmente a las condiciones de trabajo de la planta y al mal estado de las vías de circulación interna de la Planta. Es importante que la empresa Construcciones DUME SA, se rija por lo establecido por el Decreto 168 de 1994.*
- La empresa Construcciones DUME SA, debe allegar a la Secretaría Distrital de Ambiente el nombre y localización del sitio de destino final de los lodos generados en el proceso de mezclado de concreto.*
- La empresa Construcciones DUME SA, debe allegar a la SDA documentación donde se acredite la procedencia lícita de las materias primas (arenas y gravas) que se involucran en el proceso de mezclado del concreto de la Planta localizada en la Avenida Ciudad de Cali No. 10A - 82.*
- La empresa Construcciones DUME SA, debe inmediatamente replantear la pendiente del terreno donde realiza sus operaciones, debido a que las aguas de escorrentía drenan hacia el Humedal de Techo, perjudicando de manera considerable este ecosistema tan vulnerable.*
- Debido a que no se logró establecer el origen del vertimiento puntual descrito en el informe de visita, se debe programar por parte del grupo de vertimientos una visita de seguimiento y control ambiental a todas las industrias que se encuentran localizadas en estribaciones del Humedal de Techo, con el objeto de establecer responsabilidades y poder tomar las medidas a que haya lugar por parte de la Dirección Legal Ambiental de la SDA.*
- La Empresa Construcciones Dume SA debe realizar las obras necesarias para el drenaje de las aguas lluvias constando de un sistema de desarenado.*

*(...)"*

Que mediante oficio con radicado No. 2008ER38341 del 3 de septiembre de 2008, la Empresa de Acueducto, Agua y Alcantarillado de Bogotá, informa que profesionales de esa entidad realizaron visita el 21 de agosto de 2008, donde se evidenció que existe una planta mezcladora de concretos denominada CONSTRUCCIONES DUME S.A. que está arrojando sus aguas servidas al Humedal de Techo.

### **AUTO No. 04311**

Que mediante memorando con radicado No. 2008IE21214 del 6 de noviembre de 2008, la Directora legal Ambiental de la Secretaría Distrital de Ambiente, solicita al Director de Evaluación, Control y Seguimiento de la SDA, que teniendo el Concepto Técnico 7092 de 2007, no se logro establecer el origen del vertimiento puntual que drena hacia el humedal de Techo, por lo tanto solicitó practicar visita de seguimiento y control sobre todas las industrias colindantes al citado ecosistema.

Que el día 31 de octubre de 2008, funcionarios de la Dirección de Evaluación, Control y Seguimiento de la SDA, realizaron visita técnica – Tema Vertimientos, a la Avenida Ciudad de Cali No. 10 A 82- donde funciona la planta dosificadora de concreto CONSTRUCCIONES DUME S.A.

Que mediante Concepto Técnico No. 019078 del 5 de diciembre de 2008, la Dirección de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental, ratifica las consideraciones técnicas expuestas en los Conceptos Técnicos 5916 del 1 de agosto de 2006 y 7092 del 31 de julio de 2008, solicitando a la Dirección Legal Ambiental imponer medida de suspensión de actividades que generen vertimientos.

Que mediante Resolución 0504 del 29 de enero de 2009, la Secretaría Distrital de Ambiente, abrió investigación administrativa sancionatoria y formuló cargos a la sociedad CONSTRUCCIONES DUME S.A. en su calidad de propietario de la planta de producción de concreto y mortero, que funciona en el predio ubicado en la Avenida Ciudad de Cali No. 10 A 42.

Que mediante Resolución 503 del 29 de enero de 2009, la Secretaría Distrital de Ambiente, impuso a la sociedad CONSTRUCCIONES DUME S.A, identificada con Nit. 830.077.388-4, medida preventiva de suspensión de actividades generadas de vertimientos al Humedal de Techo, las cuales se desarrollan en la Avenida Ciudad de Cali, No. 10 A 42.

Que la Subdirección de Recurso Hídrico y del Suelo, emite el Concepto Técnico No. 08272 del 19 de mayo de 2010, atendiendo la visita técnica de verificación de cumplimiento de la Medida Preventiva impuesta mediante Resolución 503 del 29 de enero de 2009, en el cual se expresa lo siguiente:

“(..)

*Se sugiere solicitar al usuario realizar la clausura del pozo desde donde se bombean las aguas provenientes de las escorrentías en eventos de lluvia que entran en contacto con residuos sólidos remanentes de los procesos que desarrollaba el usuario como cemento y concreto y que pueden ser vertidos directamente al Humedal de Techo sin tratamiento previo y que pueden generar un impacto negativo al cuerpo de agua.*

*Adicionalmente se sugiere solicitar a la alcaldía local de Kennedy que ejecute la medida de suspensión de actividades que genere vertimientos al Humedal de Techo, ya que, si bien el usuario no se encuentra desarrollando actividades actualmente, la*

### **AUTO No. 04311**

*infraestructura se encuentra instalada y el usuario puede dar inicio en cualquier momento de las actividades de producción de cemento y mortero.  
(...)"*

### **CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

Es función de la Secretaría Distrital de Ambiente el control y vigilancia al cumplimiento de las normas de protección ambiental y manejo de los recursos naturales, así como emprender las acciones de policía que sean pertinentes al efecto y en particular adelantar las investigaciones e imponer las sanciones que correspondan a quienes infrinjan dichas normas.

Que el Artículo 80 de la Carta Política determina que: "El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución"

En atención a lo establecido en el artículo 64 de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009, y teniendo en cuenta que la Resolución No. 0504, mediante la cual se abre una investigación y se formulan cargos es del 29 de enero de 2009; fecha anterior a la vigencia de la mencionada ley, el proceso sancionatorio se regirá con el procedimiento establecido en el Decreto 1594 de 1984.

Que mediante sentencia C-401 del 2010, la Corte Constitucional estableció lo siguiente:

*"En materia ambiental, antes de la entrada en vigencia de la Ley 1333 de 2009, el régimen sancionatorio estaba previsto, fundamentalmente, en la Ley 99 de 1993, que remitía al procedimiento contemplado en los Decreto 1594 de 1984, y 948 de 1995, reglamentario de la legislación ambiental en materia de prevención y control de la contaminación atmosférica y la protección de la calidad del aire. En la medida en que dichas disposiciones no contemplaban un término de caducidad especial en materia ambiental, era preciso remitirse a la caducidad general establecida en el Código Contencioso Administrativo para la facultad sancionatoria de las autoridades, que como se ha visto, se fija en tres años a partir del momento en el que se produce la infracción. En el artículo 66 de la Ley 1333 de 2009 de manera expresa se derogaron las disposiciones que sobre sanciones consagraba el Decreto 948 de 1995 y se subrogaron los artículos 83 al 86 de la Ley 99 de 1993".*

La ley 99 de 1993, al hablar de las sanciones y medidas de policía estableció:

*"Art. 84.- Sanciones y denuncias. Cuando ocurriere violación de las normas sobre protección ambiental o sobre el manejo de recursos naturales renovables, el Ministerio del Medio Ambiente o las Corporaciones Autónomas Regionales*

### **AUTO No. 04311**

*impondrán las sanciones que se prevean en el artículo siguiente, según el tipo de infracción y la gravedad de la misma. (...)*

De acuerdo a la norma transcrita el legislador faculta a las autoridades ambientales para sancionar a los administrados que incurrieren en violación a las normas sobre protección ambiental o sobre el manejo de recursos naturales renovables.

El artículo 85 en sus numerales 1 y 2, señala el tipo de medidas preventivas y las sanciones a imponer al infractor de normas sobre protección ambiental o sobre manejo y aprovechamiento de recursos naturales renovables; igualmente, señala entre otros aspectos que para la imposición de las y sanciones se estará al procedimiento previsto el Decreto 1594 de 1984, o al estatuto que los modifique o sustituya.

Que el Decreto 1594 de 1984, establece en su artículo 197 que el procedimiento sancionatorio se iniciará de oficio, a solicitud o información de funcionario público, por denuncia o queja presentada por cualquier persona, o como consecuencia de haberse tomado previamente una medida preventiva o de seguridad.

La misma norma establece en su artículo 202 que conocido el hecho o recibida la denuncia o el aviso, el Ministerio de Salud o su entidad delegada ordenará la correspondiente investigación, para verificar los hechos o las omisiones constitutivas de infracción a las normas del presente Decreto.

Así mismo, en su artículo 205 dispone que realizadas las anteriores diligencias, mediante notificación personal, se pondrán en conocimiento del presunto infractor los cargos que se le formulen. El presunto infractor podrá conocer y examinar el expediente de la investigación.

Ahora bien, en lo que tiene que ver con la figura de la caducidad de la facultad de la administración para sancionar se hace necesario acudir a las normas generales de los procedimientos administrativos establecidas en el Código Contencioso Administrativo, ante la inexistencia de regulación especial frente al caso que nos ocupa.

El Decreto 01 de 1984 dispone en su artículo 1, (...) Los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales se regirán por éstas; en lo no previsto en ellas se aplicarán las normas de esta parte primera que sean compatibles. (...)

Respecto al caso en concreto, en dicha parte primera del Código se encuentra el artículo 38, relacionada con el término de caducidad, el cual dispone:

### **AUTO No. 04311**

*"Artículo 38.- Caducidad respecto de las sanciones. Salvo disposición especial en contrario, la facultad que tienen las autoridades administrativas para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de producido el acto que pueda ocasionarlas".*

La caducidad es la pérdida de una potestad o acción por falta de actividad del titular de la misma dentro del término fijado por la ley. Se configura cuando se dan esos dos supuestos, el transcurso del tiempo y la no imposición de la sanción, por consiguiente, la facultad que tienen las autoridades competentes para sancionar al autor de una infracción a las normas sobre protección ambiental o sobre manejo y aprovechamiento de recursos naturales renovables se extingue al transcurrir tres (3) años, contados desde el día en que aconteció el acto constitutivo de aquella.

Al analizar el avance de la evolución jurisprudencial sobre el tema, se encuentra que en relación con la finalización del término de caducidad establecido en el artículo 38 del C.C.A., la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo ha señalado las siguientes tres tesis:

#### **Tesis Laxa: Expedición del Acto Administrativo Principal durante el término de caducidad del artículo 38 del C.C.A.**

De acuerdo con esta tesis, dentro del término de caducidad de la facultad sancionatoria del Estado, es suficiente para interrumpir dicha caducidad, la expedición del acto administrativo sancionador, sin que se haga necesaria la notificación del mismo, ni agotar la vía gubernativa.

#### **Tesis Restrictiva: Expedición, notificación y agotamiento de la vía gubernativa del Acto Administrativo Principal dentro del término de caducidad establecido en el artículo 38 del C.C.A.**

Esta posición, sostenida por la Sección Primera del Consejo de Estado y recientemente por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, señala que dentro del término de caducidad del artículo 38 del C.C.A., la administración debe expedir, notificar y agotar la vía gubernativa en relación con el acto sancionador.

#### **Tesis Intermedia: Expedición y notificación del Acto Administrativo Principal dentro del término de caducidad establecido en el artículo 38 del C.C.A.**

Esta tesis intermedia, sostenida mayoritariamente por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, considera válido el ejercicio de la facultad sancionatoria de la administración con la expedición y notificación del acto principal (acto sancionatorio) dentro del término de caducidad previsto en el artículo 38 del C.C.A.

## **AUTO No. 04311**

Como puede observarse, han sido diversas las tesis expuestas en relación con el tema del término de la caducidad sancionatoria, sin que hasta la fecha se haya generado una única línea jurisprudencial. (Citar en que sentencias o de que concepto fue extraído)

Por lo anterior, El Secretario General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., mediante Directiva 007 del 9 de noviembre de 2007, fijó los criterios que deben tenerse en cuenta por las Autoridades del Distrito Capital para aplicar la potestad sancionatoria de que trata el referido artículo 38 del C.C.A., indicando que:

*“...Teniendo en cuenta que no existe una posición unificada de la Jurisdicción Contencioso Administrativa frente a la interrupción del término de caducidad de la facultad sancionatoria de la administración, y que la administración debe acatar el criterio que desde el punto de vista del análisis judicial genere el menor riesgo al momento de contabilizar dicho término, se recomienda a las Entidades Distritales que adelanten actuaciones administrativas tendientes a imponer una sanción, que acojan en dichos procesos la tesis restrictiva expuesta por el Consejo de Estado, es decir, aquella que indica que dentro del término de tres años señalados en la norma en comento, la administración debe expedir el acto principal, notificarlo y agotar la vía gubernativa.”*

De acuerdo con lo anterior y respecto al caso concreto, es importante señalar que los hechos que originaron e iniciaron esta investigación datan del año 2007, de manera tal, que las fechas son contundentes y los hechos debatidos también, pues cualquier acción administrativa producto de la presunta violación no podría generar los efectos sancionatorios producidos, pues ha transcurrido el tiempo inexorable y por ello se produce el fenómeno de la caducidad contemplado en nuestra legislación.

Que si bien pudo incumplirse con la normatividad ambiental, también lo es que han transcurrido más de tres años hasta hoy desde la ocurrencia del acto que pueda ocasionarlas, por lo tanto ha de declararse que la facultad sancionatoria que le asistía a esta Secretaría para imponer la sanción caducó, y por ende, en la parte resolutive de este acto administrativo ha de precisarse así.

Que el Artículo quinto del Decreto 109 de 2009 modificado por el Decreto 175 de 2009, en su literal d) asigna a esta Secretaría la competencia para ejercer la autoridad ambiental en el Distrito Capital, en cumplimiento de las funciones asignadas por el ordenamiento jurídico vigente, a las autoridades competentes en la materia.

Que el mismo Artículo en el literal l) asigna a esta Secretaría la competencia para ejercer el control y vigilancia del cumplimiento de las normas de protección ambiental y manejo de recursos naturales, emprender las acciones de policía que sean pertinentes al efecto, y

Página 7 de 10

### **AUTO No. 04311**

en particular adelantar las investigaciones e imponer las sanciones que correspondan a quienes infrinjan dichas normas.

Que el Artículo octavo del Decreto 109 de 2009 modificado por el Decreto 175 de 2009, en su literal i) asigna al Despacho de la Secretaría la función de los asuntos que sean de su competencia.

Que de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 109 del 16 de marzo de 2009, modificado por el Decreto 175 de 2009, por el cual se establece la estructura organizacional de la Secretaría Distrital de Ambiente, se determinan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones.

Que de acuerdo a lo previsto en el literal b) del Artículo Primero de la Resolución 3074 del 26 de mayo del 2011, es función del Director de Control Ambiental de la Secretaría Distrital de Ambiente, expedir los actos administrativos de archivo, caducidad, pérdida de fuerza ejecutoria, revocatoria directa y todos aquellos análogos a una situación administrativa semejante a las citadas.

En mérito de lo expuesto,

### **RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO.-** Levantar la medida preventiva de suspensión Inmediata de las Actividades generadas por vertimientos al Humedal de Techo, impuesta mediante Resolución 503 del 29 de enero de 2009.

**ARTÍCULO SEGUNDO.-** Declarar la caducidad del proceso sancionatorio ambiental, iniciado mediante Resolución No. 504 del 29 de enero de 2009, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva del presente Acto Administrativo.

**ARTÍCULO TERCERO.-** Como consecuencia de lo anterior, ordenar el archivo de la investigación iniciada en contra de COSTRUCIONES DUME S.A., mediante Resolución No. 504 del 29 de enero de 2009.

**ARTICULO CUARTO.-** Notificar el contenido de la presente resolución a la sociedad denominada CONSTRUCCIONES DUME S.A., por medio de su representante legal o quien haga sus veces en la Avenida Carrera 86 No. 10-50 (Nomenclatura actual), de ésta ciudad.

**AUTO No. 04311**

**ARTÍCULO QUINTO.-** Comunicar la presente Resolución a la Alcaldía Local de Kennedy para su conocimiento y fines pertinentes.

**ARTÍCULO SEXTO.** Comunicar la presente actuación a la Subsecretaría General y de Control Disciplinario de esta Secretaría Distrital de Ambiente, para lo de su competencia.

**ARTÍCULO SEPTIMO.-** Contra la presente resolución no procede recurso alguno de conformidad con el artículo 49 del Código Contencioso Administrativo.

**PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**Dado en Bogotá a los 18 días del mes de julio del 2014**



**Haipha Thricia Quiñones Murcia**  
**DIRECCION DE CONTROL AMBIENTAL**

*EXPEDIENTE: SDA-08-2009-956*

**Elaboró:**

Alba Lucero Corredor Martin	C.C: 52446959	T.P:	CPS:	FECHA EJECUCION:	29/04/2014
-----------------------------	---------------	------	------	------------------	------------

**Revisó:**

Hugo Fidel Beltran Hernandez	C.C: 19257051	T.P:	CPS:	FECHA EJECUCION:	14/05/2014
------------------------------	---------------	------	------	------------------	------------

LUIS CARLOS ERIRA TUPAZ	C.C: 87090158	T.P:	CPS:	FECHA EJECUCION:	5/05/2014
-------------------------	---------------	------	------	------------------	-----------

**Aprobó:**

Haipha Thricia Quiñones Murcia	C.C: 52033404	T.P:	CPS:	FECHA EJECUCION:	18/07/2014
--------------------------------	---------------	------	------	------------------	------------



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE AMBIENTE

**AUTO No. 04311**